Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/2249

08. 12. 82

Sachgebiet 603

Beschlußempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem vom Bundesrat eingebrachten

Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (7. FAG-ÄndG)
— Drucksache 9/2110 —

A. Problem

Die bestehende Regelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern läuft mit dem Jahresende aus. Artikel 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 — Gesetzesentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Drucksache 9/2074 und der Bundesregierung auf Drucksache 9/2140 — enthalten eine Neuregelung des Finanzausgleichs, deren Ergänzung der Bundesrat erstrebt.

B. Lösung

Die Vorlage des Bundesrates soll im Zusammenhang mit der Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses zu Artikel 6 des Haushaltsbegleitgesetzes (Drucksachen 9/2074, 9/2140), mit der auch den Wünschen des Bundesrates nach Einbeziehen der Förderabgabe in den horizontalen Finanzausgleich nachgekommen wird, für erledigt erklärt werden.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

wurden nicht erörtert.

D. Kosten

Die als Artikel 6 des Haushaltsbegleitgesetzes vorgesehene Regelung schichtet Ausgleichsbeträge und Ausgleichszuweisungen um, soweit die Förderabgabe in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen wird.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache 9/2110 — aufgrund der Beschlußfassung zum Haushaltsbegleitgesetz 1983 — Drucksache 9/2283 — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 7. Dezember 1982

Der Finanzausschuß

Rentrop	**Gobrecht**	**Dr. Schroeder (Freiburg)**
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Gobrecht und Dr. Schroeder (Freiburg)

1.

Die Vorlage — Drucksache 9/2110 — wurde in der 134. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. Dezember 1982 an den Finanzausschuß federführend und an den Haushaltsausschuß mitberatend und gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen.

Der Finanzausschuß hat über die Vorlage am 2. und 7. Dezember 1982 beraten und am 7. Dezember 1982 eine nichtöffentliche Sachverständigenanhörung durchgeführt. Die Stellungnahme des Haushaltsausschusses steht noch aus. Über eine von der Beschlußempfehlung des Finanzausschusses abweichende Stellungnahme des Haushaltsausschusses würde gesondert berichtet werden.

2.

Der Finanzausschuß ist hinsichtlich eines Teils der haushaltsbegleitenden Gesetze federführend; hierüber wurde mit Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 7. Dezember 1982 — Drucksache 9/2238 — berichtet, soweit nicht die Vorlage des Bundesrates zum Bund-Länder-Finanzausgleich dieser gesonderten Berichterstattung vorbehalten wurde.

3.

Die Vorlage des Bundesrates zum Bund-Länder-Finanzausgleich schlägt als Maßnahmen vor:

Die Einnahmen aus der Förderabgabe werden als Bestandteil der Finanzkraft der Länder in den Jahren 1983 bis 1985 zu $33^1/_3$ v. H. und vom Jahre 1986 an zu 50 v. H. in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Die übermäßige Belastung des Saarlandes wird durch eine Erhöhung des Absetzungsbetrages von derzeit 55 Mio. DM auf 65 Mio. DM vom Ausgleichsjahr 1984 an berücksichtigt.

4.

Der Ausschuß hat über die Vorlage eine nichtöffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt, bei der die folgenden Staatsrechtslehrer Gelegenheit zur Stellungnahme hatten:

1. Professor Dr. Karl-H. Friauf
2. Professor Dr. Paul Kirchhof
3. Professor Dr. Gunther Kisker
4. Professor Dr. Hartmut Schiedermair
5. Professor Dr. Peter Selmer.

Den Sachverständigen wurde folgende Fragestellung unterbreitet:

Entspricht die vorgesehene Regelung des Finanzausgleichs, nämlich die

1. Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um ein Prozent des Gesamtaufkommens,
2. Änderung beim horizontalen Finanzausgleich,
3. vorgesehenen Ergänzungszuweisungen des Bundes an die Länder

den verfassungsrechtlichen Erfordernissen, insbesondere dem gebotenen Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Finanzausgleich?

Die Sachverständigenanhörung führte zu folgendem Ergebnis:

Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen

Übereinstimmend bestätigten die Sachverständigen, daß die von Artikel 6 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 — Drucksachen 9/2074, 9/2140 — vorgesehene Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen um ein Prozent verfassungsrechtlichen Bedenken nicht unterliegt. Die Erhöhung des Länderanteils halte sich ohne Rücksicht darauf, ob die Betrachtung mehr dem Deckungsquotenverfahren oder dem Deckungslückenverfahren zuneige — wobei beide Methoden keine finanzverfassungsrechtlichen unmittelbar verbindlichen Anweisungen darstellten — ohne Zweifel im Rahmen des dem Gesetzgeber eingeräumten Beurteilungsermessens. Professor Dr. Kirchhof bewertete es ausdrücklich als sachgerecht, gegenwärtig den Länderanteil zu erhöhen, weil eine Steuersatzerhöhung stattgefunden hat und erneut vorgesehen werde und solche Steuersatzänderungen zu Verschiebungen bei den Anteilsverhältnissen führen. Teilweise wurden Bedenken gegen eine Befristung der Umsatzsteuerneuverteilung erhoben.

Änderung beim horizontalen Finanzausgleich (Einbeziehung der Förderabgaben)

Die Sachverständigen stimmten bei unterschiedlicher Qualifikation der auf Grund von §§ 31 f. Bundesberggesetz erhobenen Förderabgabe als Steuer oder Vorzugslast überwiegend dahin überein, daß ihr Aufkommen in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden dürfe. Die Finanzverfassung kenne keinen Finanzkraftausgleich, bei dem Sonderabgaben ohne Steuercharakter unberücksichtigt bleiben müßten. Vielmehr erstrecke sich der Finanzausgleich auf den Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraftmerkmale, bei deren Ermittlung auch die Förderabgabe vergleichend berücksichtigt werden könne. Soweit das System des Finanzausgleichs bisher auf einen reinen Steuerkraftvergleich abgehoben habe, beruhte diese Praxis auf Typisierung, die der Vereinfachung diene und darin ihre Rechtfertigung gefunden habe. Nach Meinung der Sachver-

ständigen dürfe von dieser Vereinfachung wieder abgerückt werden, insbesondere weil sich die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe als Abschöpfung der „windfall-profits“ mit der Ölpreisexplosion auf dem Weltmarkt stark erhöht und deshalb zu starken Unterschieden bei der Finanzkraft von Bundesländern mit und ohne Öl- und Erdgasvorkommen geführt haben. Während nach allem für die grundsätzliche Frage, daß das Aufkommen aus der Förderabgabe in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden dürfe, bei unterschiedlicher Begründung Einmütigkeit zwischen den Sachverständigen herrschte, beantworteten sie die Frage nach dem Umfang, mit dem das Aufkommen in den Finanzkraftvergleich Eingang finden sollte, etwas unterschiedlich. Während die Professoren Dr. Kirchhof, Dr. Friauf und Dr. Selmer mit unterschiedlicher Begründung dazu neigten, das Aufkommen der Förderabgabe jedenfalls nicht mit 100 v. H. beim Finanzkraftvergleich zu berücksichtigen, hatten die Professoren Dr. Kisker und Dr. Schiedermair keine Bedenken, auch die Vollanrechnung für möglich zu halten. Keine Meinungsunterschiede bestanden hinsichtlich der Bewertung, daß die Förderabgabe kurzfristig verfassungsrechtlich bedenkenfrei mit $33^1/_3$ v. H. oder 50 v. H. ihres Aufkommens in den Finanzkraftvergleich einbezogen werden könne. Professor Dr. Selmer hat zur Feststellung der seiner Meinung nach unter 100 v. H. liegenden Grenze einer Einbeziehung in den Finanzkraftausgleich sowohl auf die Besonderheiten der Förderabgabe im Vergleich zu dem sonstigen einbezogenen Aufkommen abgestellt als auch darauf hingewiesen, daß die absolute und relative Höhe der Förderabgabe selbst auch im Vergleich zu anderen potentiell für eine Einbeziehung anstehenden öffentlichen Einnahmen der Länder begrenzen könnte. Die anderen Sachverständigen hielten, auch soweit sie die volle Einbeziehung für zulässig erklärten, Abschläge für Verwaltungskosten bei dieser Förderabgabe für denkbar, obwohl Erhebungskosten bei Steuern nicht in den Finanzkraftvergleich Eingang finden.

Vorgesehene Ergänzungszuweisungen des Bundes an die Länder

Die Sachverständigen stimmten in der Ansicht überein, daß die Frage, ob und inwieweit das Aufkommen aus der Förderabgabe in den horizontalen Finanzausgleich nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 Grundgesetz Eingang gefunden hat, bestimmend für die „Ergänzungs“-Stufe des vertikalen Finanzausgleichs gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz wird. Diese Abhängigkeit folge aus dem subsidiären Charakter der Zuweisung. Unterschiedlich bewerteten die Sachverständigen die Überleitungsproblematik, wenn sie auch in der Auffassung einig waren, daß plötzlich entstandene Finanzkraftverstärkungen eine gewisse Übergangsfrist rechtfertigen würden. Hinsichtlich der Dauer der angemessenen Übergangsregelung waren sich die Sachverständigen nicht voll einig, wenngleich die Tendenz zu überwiegen schien, daß die Übergangsregelung eher kurz ausfallen müsse.

5.

In Würdigung der nichtöffentlichen Sachverständigenanhörung sprach sich die Ausschußmehrheit dafür aus, die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe in die Bemessungsgrundlagen des Finanzausgleichs einzubeziehen und zunächst entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates zu berücksichtigen. Für die Ausschußmehrheit verstand sich dieser Ansatz zur Fortentwicklung des Finanzausgleichssystems als erster Schritt zur Änderung des Finanzausgleichs unter den Ländern, für den eine stufenweise Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe — zunächst im vom Bundesrat vorgeschlagenen Umfang — als vertretbar erachtet wurde. Die Angemessenheit dieser nicht als Endpunkt verstandenen Entscheidung soll, nicht zuletzt weil das Aufkommen der Förderabgabe zugunsten der Länder mit Öl- und Erdgasvorkommen in den letzten Jahren ungewöhnlich stark angestiegen ist und die voraussichtliche weitere Entwicklung nicht abgeschätzt werden kann, nach einer gewissen Zeit überprüft und zum Anlaß genommen werden, das Finanzausgleichssystem ab 1986 erneut anzupassen. Dabei soll ebenfalls geprüft werden, inwieweit auch Folgerungen für die Aufteilung der Ergänzungszuweisungen zu ziehen sind.

Die Ausschußminderheit war demgegenüber der Auffassung, daß eine stufenweise Vollanrechnung des Aufkommens der Förderzinsabgabe in schnelleren Schritten zu erfolgen habe. Sie sprach sich auch dafür aus, diese Schritte schon jetzt vollständig festzulegen. Im Rahmen der Neuregelung der Ergänzungszuweisungen des Bundes müßten schon gegenwärtig Umschichtungen infolge der Einbeziehung der Förderzinsabgabe in den horizontalen Finanzausgleich bei den Ergänzungszuweisungen stattfinden. Damit würde insbesondere die Finanzkraftverstärkung Niedersachsens durch seine bedeutsam angestiegenen Förderzinseinnahmen auch bei der Neuordnung der Ergänzungszuweisungen berücksichtigt werden.

Die SPD-Fraktion stellte im Ausschuß keine Änderungsanträge; sie überließ es den Beratungen im federführenden Haushaltsausschuß, über die nach dieser Meinung der Ausschußminderheit notwendigen Korrekturen der Vorlage zu befinden.

Die Ausschußminderheit machte sich insbesondere die verfassungsrechtlichen Bedenken, die die angehörten Sachverständigen geäußert haben, zu eigen. Die Ausschußminderheit hält langfristig eine annähernde Vollanrechnung der Förderzinsen beim horizontalen Finanzausgleich verfassungsrechtlich für unverzichtbar und die nur minimale Korrektur der Ergänzungszuweisungen für verfassungswidrig. Sie überließ es dem federführenden Haushaltsausschuß, ihren Einwänden gegen die Verfassungsmäßigkeit des Mehrheitsbeschlusses Rechnung zu tragen.

Der Ausschuß ging einvernehmlich davon aus, daß die Mehrheitsmeinung über das Anliegen des Bundesrates auf Drucksache 9/2110 mit den Zielen von Artikel 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 auf Drucksachen 9/2074 und 9/2140 verknüpft wird und

in die Beschlußempfehlung des für das Haushaltsbegleitgesetz federführenden Haushaltsausschusses Eingang findet. Dabei soll auch an der Formulierung im Bundesratsentwurf insoweit festgehalten werden, als im Zusammenhang mit der Förderabgabe nicht neben § 31 Bundesberggesetz auch § 32 Bundesberggesetz zitiert wird. Der Ausschuß folgte der Ansicht der Bundesregierung, daß § 32 Bundesberggesetz lediglich eine Konkretisierung des § 31 Bundesberggesetz enthalte.

Die Beschlußempfehlung des Finanzausschusses lautet nach allem mehrheitlich dahin, den Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 9/2110 auf Grund der Beschlußfassung über die von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP und von der Bundesregierung eingebrachten, inhaltsgleichen Entwürfe des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 für erledigt zu erklären.

Bonn, den 7. Dezember 1982

Gobrecht **Dr. Schroeder (Freiburg)**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333